

# DA GOVERNANÇA GLOBAL À SUSTENTABILIDADE LOCAL: PORTUGAL E O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

## Introdução

Dezoito anos depois do lançamento da Agenda 21 na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), e quando já está seguro o retorno à “cidade maravilhosa” para a realização da Rio+20, em 2012, importa perceber até que ponto a consagração aí desencadeada do conceito de desenvolvimento sustentável<sup>1</sup> – e, desde então, promovido pelas instâncias de governança global –, terá contribuído para uma maior consciencialização ambiental e, sobretudo, para ações mais consequentes na promoção da sustentabilidade local.

Debatendo o conceito de desenvolvimento sustentável, assim como processos e ferramentas para alcançá-lo, na Agenda 21 – documento estruturante, assinado no Rio de Janeiro por 178 países –, exortavam-se as autoridades locais (nível de administração mais próximo das populações) a avançarem para formas inovadoras de governança e, muito concretamente, para desenvolverem Agendas 21 de escala local (CNUAD, capítulo 28, 1992). Na óptica dos seus proponentes, este instrumento deveria transformar-se numa plataforma de diálogo e de criação de consensos, numa estratégia participada de sustentabilidade local, pressupondo-se que políticas de maior proxi-

LUÍSA SCHMIDT\* | JOÃO GUERRA\*\*

## RESUMO

O artigo analisa até que ponto a idéia de desenvolvimento sustentável, vigente desde a Agenda 21 e promovida pelas instâncias de governança global tem contribuído para uma maior consciencialização ambiental e, sobretudo, para ações mais consequentes na promoção da sustentabilidade local. Destaca os diferentes posicionamentos, provenientes de pertenças a blocos regionais distintos e contextos específicos, que implicam respostas igualmente díspares, de países, ao tema da sustentabilidade. A situação se confirma, mesmo quando se comparam duas realidades (a portuguesa e a brasileira), fortalecendo a hipótese de que fatores culturais e sócio-econômicos interferem nas políticas de incentivo à implementação da sustentabilidade.

**Palavras-chave:** desenvolvimento, sustentabilidade, política Brasil-Portugal.

## ABSTRACT

The article evaluates the extent of the idea of sustainable development in effect since Agenda 21 which was promoted by global leaderships as far as it contributes to a better understanding of environment control, especially in relation to consequential actions in advancing local efforts. It highlights different senses of belonging arising from associations with regional separate blocks which in turn give rise to equally different answers to the theme of sustainability by the countries. There is a confirmation of this even when two realities are compared (Portuguese and Brazilian) which emphasizes the hypothesis that cultural and socioeconomic factors interfere with the policies that boost implementation of sustainability.

**Keywords:** Development, Sustainability, Politics, Brazil, Portugal.

\* Professora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Endereço: Avenida Professor Aníbal de Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa – Portugal; e-mail: schmidt@ics.ul.pt.

\*\* Professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Endereço: Avenida Professor Aníbal de Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa – Portugal; e-mail: joao.guerra@ics.ul.pt.

midade geram maior interação entre governantes e governados, tanto na identificação como na resolução de problemas.

Na cena internacional, no entanto, diferentes posicionamentos (pertenças a blocos regionais distintos que implicam especificidades de contexto e diversidade nos compromissos) parecem implicar respostas igualmente díspares. Situação que se confirma, mesmo quando se comparam duas realidades (a portuguesa e a brasileira) que se aproximam, não só culturalmente, mas cada vez mais também do ponto de vista do chamado índice de desenvolvimento humano (IDH)<sup>2</sup>. As razões para as semelhanças e diferenças que procuraremos assinalar neste texto parecem decorrer, portanto, não apenas da simples capacidade de disponibilização de recursos para levar a cabo políticas de incentivo à implementação da sustentabilidade, mas de factores mais plurais que, em parte, decorrem do contexto regional em que os dois países se inserem.

## Da governança global à sustentabilidade local

Governança e desenvolvimento sustentável são, muito frequentemente, vistos como filhos da mesma família e parte da mesma história (KEMP, PARTO e GIBSON, 2005), com características comuns e potenciais conexos

e interdependentes. De facto, como sublinhava, já em 2003, o Conselho Nacional para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Portugal, no âmbito do processo de adesão portuguesa à Convenção de Aarhus<sup>3</sup> (*sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente*),

*(...) a experiência nacional e internacional revela-nos, por vezes enfaticamente, que a participação é um processo vital para o êxito das iniciativas políticas. (...) É, aliás, na sequência do desenvolvimento, ao longo das últimas três décadas de políticas de ambiente, que a urgência de encarar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão se transformou numa tendência política, teórica e prática, progressivamente nítida e incontornável (CNADS, 2003: 12).*

O processo de ratificação da Convenção de Aarhus – que reafirma caminhos já antes delineados para a sustentabilidade, como, por exemplo, o princípio 10 da Declaração do Rio – teve início em 1998, ano em que foi assinada pela União Europeia e por mais 36 países (incluindo Portugal). Esse processo tem antecedentes na experiência internacional que compreende legislação diversificada, com origem, nomeadamente, nos Estados Unidos (US Freedom of Information Act – primeira versão datada de 1966) e na União Europeia (Directiva europeia sobre liberdade de informação em matéria de ambiente – 90/313 CE de 7 de Junho de 1990). A convenção confirma a necessidade de promover as parcerias e a participação das populações em confluência com o reforço dos mecanismos de acesso à informação, aos processos de decisão e à justiça em matéria ambiental. Estas serão as condições necessárias que permitirão obter melhores decisões, bem como a sua aplicação mais eficaz, contribuindo, simultaneamente, para uma maior sensibilização do público no que diz respeito às questões ambientais (UNECE, 1998), até porque sem a adesão das populações, as políticas ambientais não têm possibilidade de vingar.

Não estamos, portanto – e continuando com a metáfora sugerida por René Kemp, Saeed Parto e Robert Gibson –, perante um qualquer “filho de pais incógnitos”, cujas origens se desconhecem. Sabemos que a governança ambiental terá dependido de um trabalho mais ou menos prolongado e mais ou menos árduo e subtil que passou por diferentes momentos nas relações entre a administração e a sociedade civil. Sabemos também que, para a afirmação internacional deste processo, contribuíram alguns marcos da governança internacional de que se destaca a Conferência da Terra (Rio 92). Mas, porque o nosso intuito é clarificar melhor as ligações sistémicas entre sustentabilidade e envolvimento público (das instituições da administração, das organizações da sociedade civil e das populações em geral), importa que, para já, nos foquemos um pouco mais no conceito de desenvolvimento sustentável e nos estreitos laços que o ligam aos de governança e de participação.

O Relatório Bruntland (1987), que antecede e informa a Agenda 21 e a Declaração do Rio, é, sem dúvida, um dos documentos mais salientes que marcam a emergência e o início da progressiva visibilidade e afirmação sociopolítica da ideia de desenvolvimento sustentável. Assumindo a necessidade de equidade intra e inter geracional, defende-se no documento publicado sob o título sugestivo e cada vez mais actual – “O nosso futuro comum” – que a justiça social é indispensável para a prossecução de um verdadeiro desenvolvimento sustentável. Justiça social que, para vingar, deve ser coadjuvada por sistemas políticos que garantam a participação efectiva dos cidadãos no processo de tomada de decisão (CMAD, 1987). Também se assume no relatório que, só por si, as normas legais

*(...) não podem assegurar o respeito pelo interesse comum. É necessário, acima de tudo, que a comunidade intervenha com conhecimentos e apoio, o que requer maior participação do público nas decisões que afectam o ambiente. (...) É preciso fomentar as iniciativas dos cidadãos, dar poderes às organizações populares e reforçar a democratização local (Ibidem: 78).*

Desenvolvimento sustentável e participação pública estão, portanto, indissociavelmente ligados. Baseando-se nas características inerentes aos processos de desenvolvimento sustentável, alguns autores afirmam mesmo a impossibilidade deste se vir a impor, sem a prévia implementação de processos de governança participativa (ZEIJL-ROZEMA *et al*, 2007).

**Tabela 1** – Características do conceito de Desenvolvimento Sustentável

Conteúdo	Processo	Contexto
Alcançar um mundo mais sustentável	Envolvimento das várias partes interessadas	Ambiente institucional
As questões da sustentabilidade resultam, normalmente, de situações complexas com origens múltiplas e de difícil solução que exigem uma mudança na abordagem das instituições a elas dedicadas.	A maioria dos projectos e políticas de sustentabilidade têm que lidar com a complexidade social que envolve grupos e agentes com interesses, capacidades e recursos desiguais e, por vezes, antagónicos.	A maior parte das iniciativas de sustentabilidade são confrontadas com uma fraca institucionalização ou um fraco apoio institucional.

Adaptado de Zeijl-Rozema *et al*, (2007: 1-2)

As características do desenvolvimento sustentável expostas na **Tabela 1** ajudarão a justificar esta relação estreita entre os dois conceitos — desenvolvimento sustentável e governança. Em termos de **conteúdo**, postula-se que, para alcançar o desenvolvimento sustentável, é necessário, desde logo, mudar as lógicas de funcionamento das instituições de poder, como forma de enfrentar a complexidade dos problemas que a sustentabilidade implica. Para tal, espera-se que o **processo** seja visto como um percurso de partilha, negociação e envolvimento dos vários grupos de interesse em presença que deterão

pontos de vista específicos, nem sempre facilmente conciliáveis. Ora, as **instituições** do Estado (seja central, seja municipal), criadas e desenvolvidas numa lógica hierárquica e sectorial, estão em geral pouco preparadas para enfrentar tais problemas e, ainda menos, para partilhar os poderes de decisão. As urgências próprias dos curtos ciclos políticos são um factor negativo a acrescer às dificuldades desse processo.

O desafio que se impõe é, pois, conseguir institucionalizar soluções mais adaptadas à complexidade dos problemas postos pelo desenvolvimento sustentável, de forma a ultrapassar o fosso entre o impacto das actividades humanas no ambiente físico e os objectivos anunciados para o proteger. A complexidade dos problemas e a urgência das soluções são, contudo, difíceis de conciliar. Apesar de todas as políticas e instrumentos difundidos a partir das instâncias internacionais, da crescente mobilização do movimento ecologista/ambientalista que definitivamente se impôs do panorama mundial, a verdade é que os seus efeitos reais permanecem muito aquém do anunciado até pelos menos exigentes (ZACCAI, 2009).

Espelhando a diversidade de situações e contextos socioeconómicos em que se desenrolam as diversas iniciativas de sustentabilidade (sejam de âmbito local, sejam de âmbito global), desde há cerca de três décadas que se sucedem as definições de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável. A definição de Brundtland (já referida no início deste artigo) – “desenvolvimento que dê resposta às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades” (CMAD, 1987:54) – é ainda hoje a mais reconhecida e fundamenta e inspira numerosas variações adaptadas a diferentes contextos socioculturais, onde os termos adquirem especificidades consentâneas com objectivos particulares. Dá-se, por conseguinte, uma ênfase especial a um ou outro aspecto do conceito, associando-se ora a imperativos e realidades gerais – como desenvolvimento (desenvolvimento sustentável), como sociedade (sociedade sustentável), como ecologia (sustentabilidade ecológica), como estratégia (sustentabilidade estratégica)... – ora,

cada vez mais, a propósitos e âmbitos mais específicos, como comunidade (comunidade sustentável), como mobilidade (mobilidade sustentável), ou como energia (energia sustentável).

Criado inicialmente nas ciências biológicas e ecológicas para descrever os limites da extração e do consumo dos recursos naturais visando à integridade dos ecossistemas que lhes subjazem, o conceito de sustentabilidade é, frequentemente, usado, nos outros ramos das ciências e, sobretudo no campo das ciências sociais, como qualidade intrínseca de um desenvolvimento que concilia qualidade ambiental, inovação económica, coesão social e capacitação cívica. Aqui, o foco direcciona-se, principalmente, para as relações entre capital natural, capital social e capital económico, realçando-se as condições de permanência, de sustentação e de equilíbrio dessas relações complexas e interdependentes.

Assim sendo e apesar da multiplicidade de definições de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável que, em boa parte, decorrem dos contextos e finalidades com que são produzidas, há algumas características comuns que se podem referir. Desde logo, a constatação de uma rede de interdependências que impede que, tanto o desenvolvimento social, quanto o crescimento económico, tomem as suas bases de sustentação ecológica como garantidas, sublinhando as dependências socioeconómicas dos ecossistemas naturais actuais.

Esta interdependência entre economia, sociedade e ambiente é geralmente descrita como um ‘triângulo’, um ‘banco de três pernas’, ou uma sobreposição de círculos num diagrama de Venn e, embora os elementos específicos, bem como a ênfase atribuída a cada um, possam mudar, o que distingue a sustentabilidade, “é o olhar dirigido para as interligações sistémicas e a ideia de que os elementos devem e podem apoiar-se ou reforçar-se mutuamente numa cadeia de relações recíprocas” (VOS, 2007: 335).

Para além desta reciprocidade dinâmica e tal como já era sublinhado na definição de Bruntland, o foco sobre a equidade intra e intergeracional é outra das características fulcrais do conceito de sustentabilidade que tende a ser consensual. Nesta perspectiva, os horizontes espaço-temporais alargam-se para

abranger: *i)* todo o sistema mundo, todos os países e todas as comunidades com os seus diferentes, mas interdependentes graus de desenvolvimento, produção e consumo de recursos e *ii)* todas as gerações presentes e futuras, tendo como exemplo a história e as gerações passadas.

Finalmente, um último aspecto compartilhado pela generalidade das definições de sustentabilidade, é a ênfatização do empenho e mobilização que, se insiste, devem ir para além da mera conformidade com as leis e regulamentos. Aos decisores políticos, pede-se imaginação e inovação na administração da coisa pública e desempenhos que ultrapassem os mínimos exigidos pela lei. Aos empresários, pede-se que ultrapassem as normas regulamentares como forma de garantir vantagens competitivas a curto e médio prazos, sem deixar de assumir uma responsabilidade social antes inusitada. Aos cidadãos e à sociedade civil em geral, pede-se maior intervenção na discussão e na defesa da qualidade ambiental e na qualidade de vida que, afinal, dependerão dos equilíbrios conseguidos entre os vértices do triângulo da sustentabilidade. A todos se pede, portanto, uma acção proactiva que, indo para além do cumprimento das obrigações legais, permita reverter processos que estão a colocar em risco a base de sustentação da sociedade actual.

Com efeito, a demonstração científica dos limites planetários deixa estreita margem para dúvidas: já não é possível manter os níveis de crescimento económico baseados na exploração dos recursos naturais, nem há condições para expandir o modelo da sociedade de consumo ocidental tal como hoje o conhecemos. Esta situação requer um programa complexo: por um lado, restaurar os sistemas ambientais e, por outro lado, mobilizar as sociedades para a mudança. Se é certo que o restauro dos sistemas ambientais pode ser aventado na base do saber científico e tecnológico, já a mudança social — sobretudo num contexto de urgência — parece altamente problemática pois implica a construção de um programa de mobilização eficaz (dado que a questão do tempo é decisiva), sem comprometer o quadro de valores em que assenta a democracia, antes os reforçando. Uma democracia informada e participada está, com efeito, no fulcro da mudança de paradigma que a crise ambiental hoje impõe.

## Agenda 21 “88”

A Agenda 21 e a Declaração do Rio — ambas resultantes da Conferência do Rio de Janeiro de 1992 — foram os documentos que maior dinamização e visibilidade conferiram à semântica do desenvolvimento sustentável e aos processos participativos. De acordo com Dodds *et al*, a Agenda 21 constitui uma das mais abrangentes tentativas para promover, à escala planetária, um novo modelo que conciliasse os três pilares do desenvolvimento sustentável economia, sociedade e ambiente (2002), num quadro em que o próprio ambiente institucional se requer aberto e envolvente.

A ideia de sustentabilidade (ainda que nem sempre com sucesso) ultrapassou os limites da decisão política nos vários níveis da governação e tem vindo a surgir como um imperativo inadiável na opinião pública. Ao nível local, onde os problemas e a forma de os ultrapassar estão mais próximos dos cidadãos, sublinha-se o vínculo às condições para a sua efectiva prossecução: a democracia e, sobretudo, a democracia participativa, como, aliás, fica claro no repto lançado pela Agenda 21 em 1992:

*(...) cada poder local deverá entrar em diálogo com os seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e deverá adoptar uma Agenda 21 Local. Através de processos consultivos e de estabelecimento de consensos, os poderes locais deverão aprender com os cidadãos e com as organizações locais, cívicas, comunitárias, comerciais e industriais e adquirir a informação necessária para elaborar melhores estratégias. O processo de consulta deverá aumentar a consciencialização em questões de desenvolvimento sustentável (CNUAD, 1992: 333).*

O que talvez distinga mais a Agenda 21 de outras propostas sectoriais internacionais e, na óptica local, é uma abordagem que alarga o olhar para uma perspectiva abrangente que se integra num processo tendencialmente transversal, com contornos holísticos e globalizantes. Esta transversalidade que teoricamente deverá ocorrer, tanto em termos sectoriais, como em

termos de intervenientes e participantes, é certamente a sua marca mais distintiva e aproxima-a (a Agenda 21) da ideia de governança “glocal”, que se processa num contexto de negociação que há muito extravasou os representantes dos Estados-Nação. Como refere Kahler, a emergência de novos e diferenciados protagonistas no palco da governança global é um indício importante da mudança que terá sido despoletada pela integração económica mundial ocorrida após a queda do muro de Berlim (KAHLER, 2004:15) e decorre, em simultâneo, com uma renovada valorização do envolvimento de actores não-governamentais nos processos de tomada de decisão também em âmbito local.

Com efeito, parece inquestionável que os órgãos políticos da comunidade internacional, pelo menos no plano do discurso, tenham adoptado o desenvolvimento sustentável como objectivo global do desenvolvimento mundial do início do século XXI, vislumbrando-se um progressivo reforço de uma ideia que já surgia no relatório Brundtland: a necessidade de envolvimento e de mobilização das populações no desenvolvimento sustentável local, onde se produzem e ocorrem os problemas globais que, de acordo com o relatório, determinarão o “nosso futuro comum” (CMAD, 1987). É certo que tudo isto se processa ainda em grande parte ao nível do “wishful thinking” (DRYZEK, 1996; NEWTON e HARTE, 1997), mas há já sinais importantes da sua penetração na sociedade. Um é evidenciado pelo potencial de mobilização das redes sociais na *internet* (produzindo fenómenos de subpolítica); outro, pela emergência das dinâmicas locais, de que as Agendas 21 Locais constituem um bom exemplo.

Centremo-nos, então, nestas últimas. Reafirmando, no âmbito das comunidades locais, os objectivos e os princípios presentes na Agenda 21 (global), o intuito é contribuir para um modelo de desenvolvimento que, a um só tempo, integre as necessidades do crescimento económico, a defesa do ambiente e dos recursos naturais e a promoção das condições de vida das populações. Neste sentido, a governação local e as agendas 21 locais ganham uma importância acrescida pela proximidade aos problemas e às populações, representando, por esse facto, um meio mais ajustado à implementação do conceito de desenvolvimento sustentável num território específico.

Tratando-se de um Programa de Acção elaborado de forma participativa e que visa um maior envolvimento entre poder local e agentes locais nas dinâmicas de desenvolvimento, a A21L implica, além da administração autárquica, a participação activa de movimentos cívicos, de grupos de interesse, de empresas, de organizações não-governamentais, ou seja dos múltiplos sectores que constituem a sociedade civil (mais ou menos organizados). É também uma oportunidade para identificar questões prioritárias e delinear estratégias, integrando o contributo dos referidos sectores sociais que, deste modo, se constituem como parceiros na construção do futuro das comunidades locais. Neste sentido, a A21L projecta-se como um potente instrumento de mudança a dois níveis:

- **Ao nível do Planeamento** porque requer uma abordagem contextualizada do acto de planejar que, simultaneamente, se revele abrangente nas variáveis a ter em conta, exigente na integração dos problemas, inovadora nos modelos prospectivos que propuser e que contribua para resolver a tradicional tensão entre ambiente e desenvolvimento.
- **Ao nível da Democratização** porque desafia todos os trâmites de participação pública e exige novos métodos de obtenção de consensos. A participação pública alargada é um elemento-chave deste processo, não só porque permite aos cidadãos o exercício do direito de auscultação nos processos de decisão política, mas também porque aumenta a eficiência dessas decisões, apostando na responsabilidade partilhada, na definição dos problemas e na programação das acções para os resolver.

Atreito a particularismos e dificuldades concretas decorrentes da sua própria natureza, o processo de implementação de uma A21L exige, por isso, uma acomodação permanente a realidades locais específicas, sem receituários únicos nem visões dogmáticas ou estandardizadas. Seja qual for a escala a que se pretenda aplicar (do bairro à nação), os procedimentos a seguir impõem uma criteriosa adaptação aos condicionalismos do local e aos meios logísticos, económicos e humanos disponíveis. Trata-se de um

processo de experimentação, de tentativa e erro, que se constrói à medida que se aplica. Há, contudo, um conjunto de etapas que pauta o desenrolar do processo — desde a reflexão em torno de problemas e oportunidades locais, à discussão partilhada dos objectivos e prioridades entre os vários grupos sociais no contexto de um fórum permanente, até à elaboração de um Plano de Acção e sua posterior execução, monitorização e avaliação.

Determinando um olhar atento sobre as formas e os incentivos à participação, estas experiências de implementação da sustentabilidade local têm vindo a revelar-se numa espécie de laboratórios de aplicação prática de instrumentos deliberativos. Importa, ainda assim, referir que o sucesso não está forçosamente garantido, mas que as sementes que potencialmente podem germinar a partir delas criam inquietação e dinamizam vontade de mudança, bem como maior capacidade de intervenção e consequente reforço da resiliência local.

### **Agendas 21 locais – Crescimento e insuficiências nos dois lados do atlântico**

Como procurámos deixar claro nos pontos anteriores, apesar das insuficiências que sempre se poderão apontar ao processo de disseminação global da ideia de sustentabilidade participada — em que intervêm muitos actores, interesses e, certamente, mais discursos de boas intenções do que acções de efectiva mudança —, as Agendas 21 Locais têm vindo a contribuir para uma progressiva integração de metodologias participativas nos processos locais de tomada de decisão. Mesmo que decorram ou se enquadrem em programas internacionais, lançados a partir de instâncias de governança global.

Prova disso é, como mostram os resultados de dois inquéritos patrocinados pela ONU e aplicados pelo ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*), que o processo de implementação de Agendas 21 Locais rapidamente se transformou num preponderante *Zeitgeist* da transição do milénio. Como se constata na tabela 2, é no espaço europeu que se revela maior vigor neste processo, alcançando uma quota-parte superior a 80% do total de iniciativas recensadas.

**Tabela 2** - Número de municípios a desenvolver processos de A21L

	1996	2001
Ásia (excluindo o Médio Oriente)	87	461
América Central & Caraíbas	..	26
Europa	1.576	5.291
Médio Oriente & Norte de África	8	98
América do Norte	26	101
Oceania	44	213
América do Sul	34	93
África Subsaariana	35	133
Países Desenvolvidos	1.681	5,738
Países em Desenvolvimento	131	678
<b>Mundo</b>	<b>1.812</b>	<b>6.416</b>
<b>Portugal</b>	<b>10</b>	<b>27</b>
<b>Brasil</b>	<b>8</b>	<b>36</b>

Fonte: ICLEI, 2002.

Este instrumento participativo de implementação da sustentabilidade local passou de 1.812 iniciativas recenseadas, em 1996 (4 anos após a Conferência da Terra que lhe deu origem) para 6.416, em 2001 (ano em que foi aplicado o inquérito), representando um crescimento superior a 353,8% nesse período e uma taxa de crescimento anual médio de 28,8%. Na inexistência de informações do ICLEI, mais actuais, vejamos os casos de Portugal e do Brasil, para os anos de 2002 e 2009, socorrendo-nos, para o Brasil, da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – MUNIC<sup>4</sup> (CARVALHO, 2010) e, para Portugal, dos dados recolhidos no Portal da Agenda 21 Local (<http://www.agenda21local.info/>), pelo Grupo de Estudos Ambientais da Universidade Católica do Porto<sup>5</sup>.

**Tabela 3** – Variação de iniciativas de A21L em curso nos dois países (2002-2009)

País	2002 N.º de A21L	2002 Municípios com A21L	2009 N.º de A21L	2009 Municípios com A21L	Variação 2002 / 2009
<b>Brasil</b>	1692	29,7%	1105	19,9%	-37,7
<b>Portugal</b>	27	8,8%	139	38,3%*	414,8%

Fonte: Carvalho, 2010 e [www.Agenda21Local.info](http://www.Agenda21Local.info) \* Não estão aqui contabilizados os processos inframunicipais.

Como se constata na tabela 3, se no Brasil se assiste a uma retracção do número de Agendas 21

Locais em curso, já em Portugal (que, aliás, partia de uma situação mais desfavorável) o crescimento foi exponencial, atingindo uma variação positiva de quase 415%. Este aumento explica-se por duas ordens de razão. A primeira liga-se ao impulso externo advindo da União Europeia que, em matéria ambiental e de sustentabilidade, assumiu um papel dinamizador e orientador na sociedade portuguesa. A segunda prende-se à falta de enquadramento institucional e, sobretudo, à inexistência de um processo avaliativo, o que permite que se mantenham “A21L fantasmas” *ad infinitum*, independentemente da sua manifesta inactividade.

Começando pela primeira razão do crescendo das A21L em Portugal, importa assinalar o papel desempenhado pelo contexto europeu na promoção dessas iniciativas. Por um lado, através de algum financiamento suplementar conseguido com a mediação de linhas de apoio ao desenvolvimento local e regional e, por outro lado, por meio da Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis<sup>6</sup> e do impulso que representou no processo gradual de subscrição da Carta e dos Compromissos de Aalborg. Esta conjuntura ajuda a explicar este repentino (e algo enganoso) “sucesso” português que aponta para uma taxa de crescimento anual de 44,3% (desde 1996), atingindo os quase 230%, entre 2005 e 2009.

À escala europeia, o processo de implementação da Agenda 21 Local assumiu, desde a Cimeira do Rio e enquadrado na Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, um lugar de destaque. Nalguns países (e.g., países nórdicos, Holanda, Reino Unido), onde o processo de implementação foi levado a cabo com o envolvimento directo das Administrações Centrais, atingiu-se o pleno de municípios com A21L e procura-se agora dar continuidade a essas iniciativas com novas abordagens que possibilitem prosseguir e aprofundar o trabalho realizado. Noutros países, o processo de implementação de A21L teve um arranque mais difícil e tardio, tendo, em geral, faltado os indispensáveis enquadramentos técnico-financeiros do Estado Central que permitissem o seu efectivo sucesso. Neste grupo (que inclui Portugal, mas também os seus vizinhos da Europa Meridional, como Espanha e Itália) é, ainda assim, inegável a dinâmica de crescimento atingida nos últimos anos. Com graus de sucesso diferenciados, multiplicaram-se as

iniciativas de A21L, em geral associadas a uma prévia adesão — ainda que não vinculativa — aos princípios e objectivos expressos na “Carta de Aalborg” e nos “Compromissos de Aalborg”<sup>7</sup>.

Entendido como um acto voluntário agregador de vontades de um conjunto de autoridades locais preocupadas com a implementação de processos de sustentabilidade local, o envolvimento na Campanha permite uma interacção frequente *inter pares*, sobretudo, a partir da organização regular de conferências de âmbito europeu<sup>8</sup>. Estas foram pensadas para dinamizar a adesão de novos signatários e alargar o movimento, mas, sobretudo, para disseminar os princípios de sustentabilidade local participada e divulgar os casos de maior sucesso como exemplos a seguir.

Mais recentemente (Fevereiro de 2009), uma nova iniciativa direccionada aos governos locais foi lançada pela Comissão Europeia: o *Pacto dos Autarcas* (*Covenant of Mayors*). Proposto com o objectivo de reduzir (até 2020) as emissões de gases com efeito de estufa em 20%, pretende unir os autarcas europeus numa rede permanente, norteadada pela troca de conhecimentos e boas práticas. Nesta estratégia de envolvimento das autoridades locais nas políticas europeias de redução de emissões de CO<sup>2</sup>, os signatários do Pacto comprometem-se a apresentar os respectivos planos de acção para a energia sustentável no prazo de um ano após a sua adesão e, conseqüentemente, a indicar de que modo alcançarão os seus objectivos até 2020.

É, portanto, dentro deste enquadramento europeu que evoluiu o interesse pela sustentabilidade e, mais especificamente, pela sustentabilidade local e pela Agenda 21 Local em Portugal, muito em confluência com os mecanismos de consulta, acesso à informação e participação institucionalizados, por força da adopção de normas, compromissos e convenções, sobretudo europeias. Para o cidadão comum português, aliás, a União Europeia transformou-se, nestas últimas décadas, numa referência fulcral para as questões ambientais e para aferir da qualidade de muitas decisões nacionais, sublinhando-se frequentemente os desajustes entre as leis e as práticas (SCHMIDT, 2008).

É também o caso das A21L. Assim, se em termos numéricos a sua evolução parece exponencial, na prática, a falta de avaliação dos processos relativiza esses bons resultados. É esta a segunda razão que ajuda a

explicar a discrepância das taxas de variação entre 2002 e 2009, assinaladas na tabela 3, entre Portugal e o Brasil. Ou seja, muitas A21L portuguesas não passam, afinal, de simulacros sem existência efectiva, e a sua permanência nas bases de dados resulta justamente da ausência de um programa ou política nacional que enquadre estas iniciativas e as avalie no terreno. Um programa que, além da avaliação, permitisse também dinamizar e enquadrar as A21L numa rede nacional de boas práticas, impulsionando-as para novas etapas e novos desafios que evitassem a derrapagem para a inércia e para a inacção, fazendo com que se perca um dos objectivos fundamentais de qualquer iniciativa de A21L: a mudança nas práticas de participação (*top-down e bottom-up*). Uma mudança que implique transparência e abertura nas práticas e nos procedimentos da administração nos processos de tomada de decisão, promovendo o conseqüente envolvimento dos cidadãos.

Ora, num inquérito em que procurámos auscultar a totalidade de 308 municípios portugueses sobre as questões da Agenda 21 Local e da participação para a sustentabilidade local (GUERRA, 2009, 2010), percebemos que muitos dos municípios que surgiam na base de dados do Portal da Agenda 21 Local como casos positivos (com A21L em curso) se mostravam, afinal, relutantes em responder. Aliás, mesmo com insistências telefónicas e electrónicas (*e-mail*), para técnicos e para responsáveis políticos, a esmagadora maioria acabou por nunca o fazer.

Estranhámos! Sobretudo porque nos discursos de muitos autarcas portugueses e, provavelmente também brasileiros, a Agenda 21 Local é frequentemente arremessada como um troféu, como um feito de que se tem orgulho, ou mesmo como um capital político distintivo. Procurou-se, por isso, indagar que razões os levariam a tais procedimentos e constatou-se que muitas das equipas de técnicos previamente formadas para implementar e desenvolver o projecto tinham sido desfeitas, que aos técnicos tinham sido assacadas novas funções e responsabilidades e que ninguém tinha sido nomeado para os substituir.

Sem qualquer sinal de acção participativa a acontecer, nem sequer um interlocutor com quem se pudesse conversar sobre esta temática, fomos levados a concluir que muitos destes processos se encontram ou moribundos, ou num limbo de onde dificilmente



sairão, ou, pior ainda, terão iniciado um processo, ganhado a confiança dos cidadãos arriscando-se a perdê-la de modo irreversível por falta de continuidade.

A falta de um organismo de referência nacional que enquadre e avalie o desenrolar desse tipo de processos, permite, e porventura, estabelece, a perpetuação de situações caducas e desgastadas que vão engrossando o número de iniciativas no mapa português sem que, realmente, isso signifique muito mais do que um conglomerado impreciso de experiências fracassadas. Sem prejuízo de existirem muitos casos bem sucedidos (porque também existem!), o problema é a impossibilidade de separar “o trigo do joio”. Há, no entanto, já evidências de que muitos dos casos de insucesso mais flagrante acontecem, majoritariamente, em regiões social e economicamente deprimidas, localizadas, sobretudo, no interior do país, e que se associam para levar a cabo as A21L com o objectivo central de fortalecer as candidaturas a fundos europeus.

Ora, se é verdade que os processos liderados ou organizados por associações regionais de municípios têm dado bons resultados para resolver problemas ambientais específicos (e.g., resíduos urbanos, água), o mesmo não ocorre quando se trata de participação local. Por um lado, porque se perde a crucial proximidade com os cidadãos e com os problemas que os afectam e, por outro lado, porque os Presidentes de Câmara (os “Prefeitos” na nomenclatura do Brasil) não se envolvem seriamente nos processos, remetendo a liderança para uma entidade anónima: a “associação de municípios”. Acresce que, no âmbito dessas candidaturas comuns, o município se limita a cumprir as exigências processuais dos fundos europeus a que se candidatou, encarando a A21L não como um programa sério e aprofundado de envolvimento participativo — o que implica tempo, vontade política e meios —, mas como uma espécie de caderno de encargos a “despachar” tão depressa quanto possível. Se esta parece ser uma consequência perversa das normas e dos procedimentos exigidos pelo financiamento europeu, o mesmo poderá acontecer no caso do Brasil.

Malgrado o discurso de compromisso que, aliás, é transversal a todas as sensibilidades políticas, no Brasil, o processo de implementação da Agenda 21

Nacional teve alguma dificuldade em arrancar, mas, ao contrário de Portugal, acabou por iniciar-se em 1997, ainda durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso,

*(...) depois dos reclames dos movimentos ambientalistas, sob liderança do Fórum Brasileiro de ONG e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; das iniciativas de Agendas 21 Locais efectivadas pela sociedade civil e, principalmente, em função do Brasil sediar um encontro de balanço da Rio-92, a chamada Rio+5, que tinha o início do processo de Agenda 21 como condição de participação dos países* (BATISTA, 2003: 15).

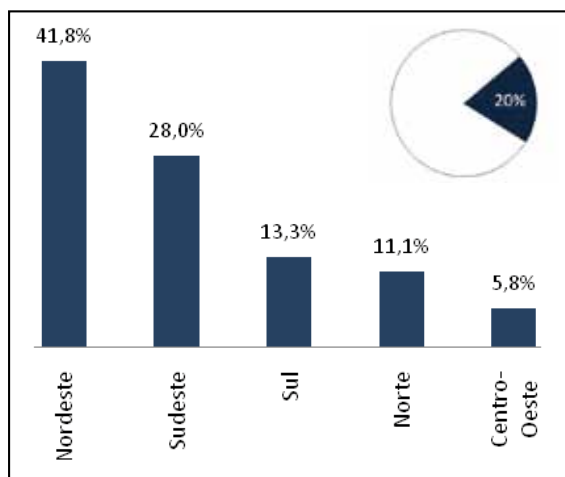
Após cinco anos de debate e participação pública e depois de ter sido alcançado o documento final que dá corpo à Agenda 21 Nacional brasileira, ainda segundo Batista, a estratégia seguinte foi fortalecer as comunidades locais através da promoção das Agendas 21 Locais e do desenvolvimento integrado e sustentável — objectivo 13 da Agenda 21 Nacional. Para levar a bom porto esse objectivo, o governo contou com a equipa técnica da Coordenação da Agenda 21, com capacidade para ajudar na construção de processos de Agendas 21 Locais e, sob a responsabilidade do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), foi prevista a disponibilização de recursos financeiros de forma a alcançarem-se as 1.500 iniciativas de A21L até 2007 (*ibidem*: 19). Meta que, com o retrocesso verificado nos últimos anos, acabou por ficar pelo caminho.

Importa, no entanto, assinalar as implicações que o contexto geoestratégico regional onde o Brasil está inserido pode representar neste âmbito. Apesar do diminuto número de Agendas 21 Locais recensado pelo ICLEI (em 2001 não mais de 36) — e independentemente da qualidade da informação recolhida que contrasta com a avançada pelo inquérito MUNIC —, ele representa nada mais, nada menos do que 38,7% do número total para a América do Sul. Para além disso, como refere Samyra Crespo, e um pouco ao revés do que acontece na Europa e nos E.U.A, o processo de elaboração e implementação das Agendas 21 Locais, pelo menos numa primeira fase, emergiu com maior fulgor em municípios de grande

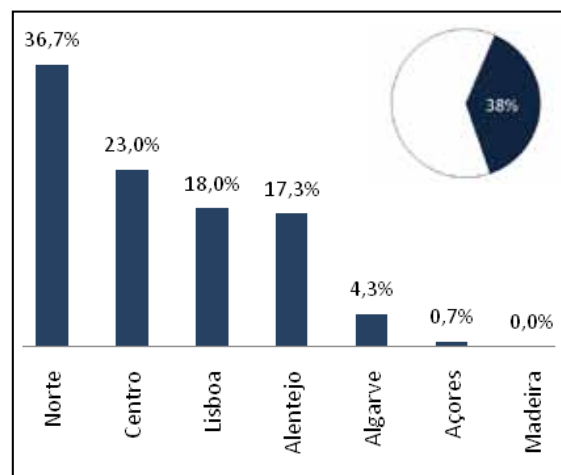
porte, muitos deles capitais estaduais. Em 1998, a autora citava, entre outros, os casos do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Santos, de Curitiba, de Vitória, de Angra dos Reis, de Porto Alegre, etc. (CRESPO, 1998). A, ainda assim, relativamente fraca adesão dos municípios brasileiros à Agenda 21 Local (seja por desinteresse e falta de atenção, seja por insuficiências das políticas de apoio criadas) pode, em certo sentido, ser contrabalançada pela presença desses municípios.

Tal como em Portugal, são os municípios mais populosos — aqueles que acumulam mais recursos (recursos técnicos, financeiros e humanos) — que mais apostam em processos de iniciativa municipal. Os municípios menores, pelo contrário, procuram majoritariamente criar sinergias através de processos multimunicipais liderados, comumente, por associações de municípios, o que permite poupança de recursos, mas acarreta outro tipo de problemas. Para já, porém, vejamos como se distribuem as iniciativas de A21L recenseadas nos dois países, tendo como referência as grandes regiões<sup>9</sup>.

**Figura 1** - Percentagem de municípios com A21L no Brasil e distribuição de iniciativas pelo território (2009)

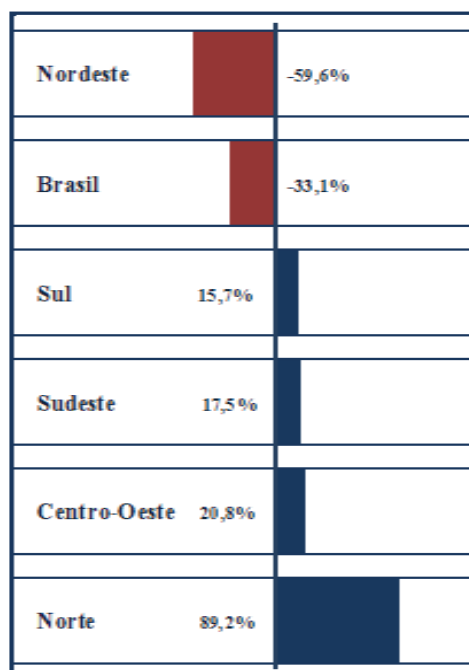


**Figura 2** - Percentagem de municípios com A21L em Portugal e distribuição de iniciativas pelo território (2009)

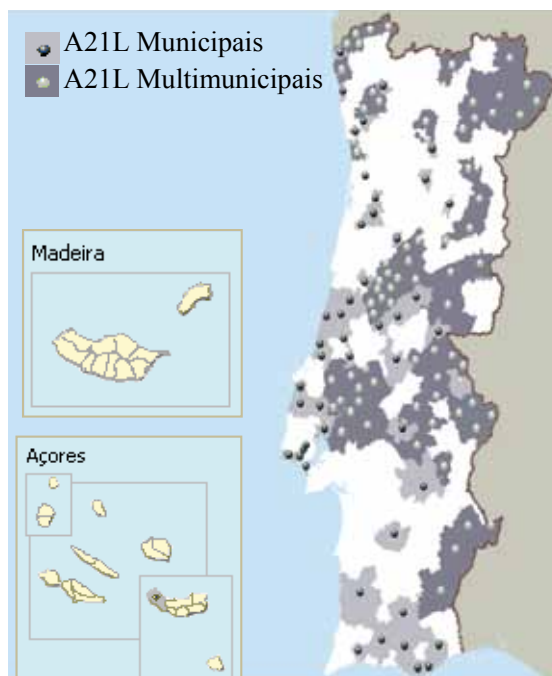


Como se verifica nas figuras 1 e 2, em ambos os países a distribuição das iniciativas de A21L no território é bastante desequilibrada. Começando pelo Brasil, com cerca de 20% do total dos municípios abrangidos, é nítida a predominância do Nordeste (41,8%) e, em menor escala do Sudeste com 28% dos processos em curso. Sendo que os dois extremos (Sul e Norte) se ficam por posições intermédias, no Centro-Oeste ocorre a menor percentagem destes processos participativos, alcançando apenas 5,8% do total.

No que diz respeito a Portugal, a situação continua desequilibrada, sendo que as regiões insulares parecem completamente alheias (Madeira), ou quase (Açores) e, no Continente a tendência parece melhorar de sul para norte, com a Região Norte, precisamente, a dominar com 36,7% dos processos recenseados, a Região Centro com 23%, Lisboa com 18%, o Alentejo com 17,3% e o Algarve com a menor percentagem continental com apenas 4,3% do total.

**Figura 3** – Municípios com A21L no Brasil  
(Variação 2002-2009)

Fonte: Carvalho, 2010

**Figura 4** – A21 recenseadas em Portugal em 2009Fonte: [www.Agenda21Local.info/](http://www.Agenda21Local.info/)

Interessava, então, perceber que dinâmicas acontecem nestas regiões e como terá (ou não) variado o interesse pelas A21L nos diversos contextos. A figura 3 deixa claro que é o Nordeste (a região que, no Brasil, apresenta menor IDH) o responsável pela redução do número de A21L brasileiras. Tendo recuado de 69,2% (em 2002) para 41,8% (em 2009) do total de iniciativas em curso no Brasil, esta predominância do Nordeste nas A21L brasileiras determinou uma descida global, que as subidas registadas nas outras regiões não conseguiram compensar. De facto, todas as outras regiões, com destaque para o Norte (89,2%), mostram taxas de crescimento positivas o que, evidentemente, também se prende com o ponto de partida de cada uma delas<sup>10</sup>. Como explicar, então, este retrocesso ou “abate de agendas” no Nordeste? Sendo as A21L, por definição, processos contínuos, dinâmicos e ininterruptos, não é crível que todos os problemas do município tenham sido resolvidos. Parece mais plausível que os processos tenham sido interrompidos, adulterados ou então abreviados apenas para justificar os apoios financeiros, sem efectiva passagem à prática. Quererá isto também dizer que, no Nordeste, se assiste a algo parecido com o que foi descrito para Portugal com as Agendas 21 de âmbito multimunicipal, salientando-se a relação entre menores índices de desenvolvimento e maiores fragilidades no desenrolar dos processos de A21L<sup>11</sup>?

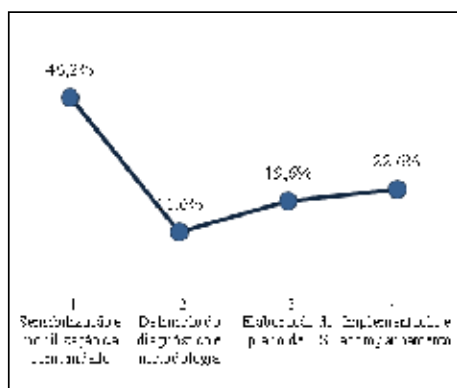
Apesar dos sinais, no caso de Portugal não temos, contudo, dados concretos e objectivos sobre a sobrevivência das iniciativas de A21L. O que o mapa da figura 4 mostra, no entanto, é que a maioria dos processos de iniciativa multi ou supra municipal são, desde logo, uma parcela expressiva do total dos municípios abrangidos (zonas a cinzento mais escuro – que correspondem à área abrangida –, assinaladas por pontos mais claros que correspondem às sedes de cada um dos municípios integrados) e se localizam, majoritariamente, nas regiões económica e socialmente mais deprimidas do país.

Em contrapartida, as iniciativas de origem municipal, derivadas e mais dependentes da vontade-política dos governos municipais (áreas a cinzento mais claro, assinaladas por pontos mais escuros), mostram, em geral, maior resistência ao passar do tempo e acontecem, principalmente, entre os municípios económica e socialmente mais robustos,

encontrando-se os seus melhores exemplos nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e em alguns dos concelhos mais populosos, quer do litoral, quer do interior.

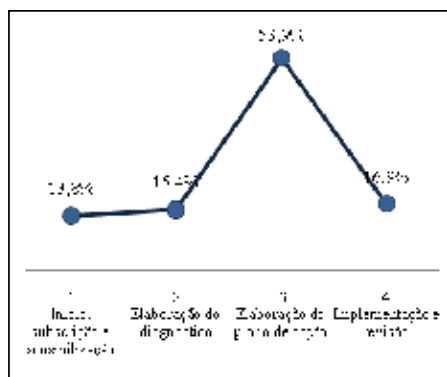
Quanto ao desenrolar dos processos, o que espanta, desde logo, nas figuras 5 e 6, é o facto de a percentagem de A21L que atingiu a fase de implementação em Portugal não chegar aos 17%. Trata-se, afinal, de mais um indício da presença de processos fantasma a engordar as estatísticas. Note-se que a maioria ultrapassou a barreira inicial (fase 1), conseguiu elaborar o diagnóstico (fase 2) e encontra-se na fase de elaboração do plano de acção (fase 3). Implementá-lo é que parece um tanto mais difícil – seja pelas dificuldades inerentes à etapa, seja porque, entretanto, fecharam portas...

**Figura 5** - Municípios com A21L no Brasil segundo o estágio de desenvolvimento (2009)



Fonte: Carvalho, 2010

**Figura 6** - Municípios com A21L em Portugal segundo o estágio de desenvolvimento (2009)



Fonte: [www.Agenda21Local.info/](http://www.Agenda21Local.info/)

Quanto ao Brasil, a renovação a que parece estar a assistir-se (CARVALHO, 2010), explica os 46,2% de A21L que se encontram na primeira fase (sensibilização e mobilização da comunidade). As restantes 11,6% ficam-se pela definição do diagnóstico (fase 2), 19,6% pela elaboração do plano de desenvolvimento sustentável e, finalmente, 22,6% (uma percentagem maior que a portuguesa em mais de 5 pontos) pela fase de implementação e acompanhamento (fase 4).

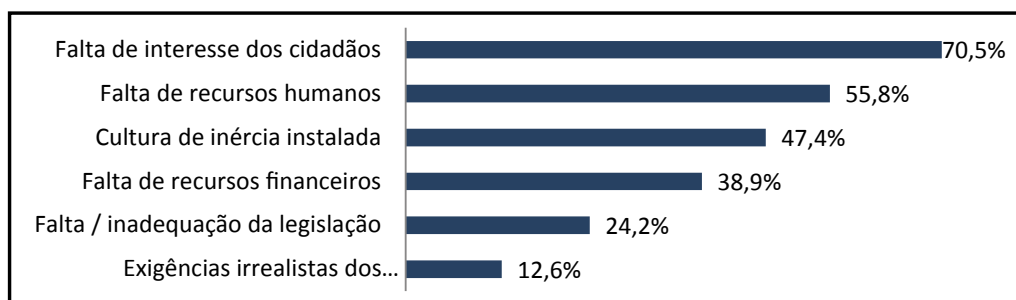
Urge, pois, olhar para a qualidade das iniciativas de forma a poder complementar a informação quantitativa que, apesar de insuficiente, já permitiu clarificar algumas situações. Não sendo fácil fazê-lo num exercício de comparação de dados majoritariamente quantitativos, procuraremos focar-nos nalguns problemas persistentes que explicam a resistência à mudança, mesmo em contextos de existência formal de A21L.

Em Portugal não faltam indícios no terreno que — ao lado e em simultâneo com inegáveis exemplos de sucesso — apontam para a permanência de equívocos e práticas insustentáveis que perpetuam comportamentos, rotinas e modos de agir, quer por parte dos aparelhos administrativos (centralização do poder de decisão), quer por parte dos cidadãos que, em larga medida, permanecem desobrigados de intervir na coisa pública. No Brasil o panorama não parece muito diferente, apesar de experiências que ganharam relevância internacional e serviram de inspiração a muitas iniciativas semelhantes (inclusive em Portugal) de alguns orçamentos participativos, como é o caso do de Porto Alegre (SANTOS, 2002; SHAH, 2007; SINTOMER, HERZBERG e ROCKER, 2008). Se nos restringirmos a processos de Agendas 21 Locais em curso, o coordenador nacional brasileiro, José de Freitas, apontava em Cascais, Setembro de 2009, na Conferência Nacional sobre Agenda 21 Local e Sustentabilidade – GLOCAL 2009, basicamente o mesmo tipo de problemas que se podem recensar em Portugal: dificuldades de compreensão do conceito e dos objectivos do desenvolvimento sustentável; dificuldade de estruturação e manutenção dos *fora*; dificuldades de mobilização da sociedade civil, nomeadamente (no caso do Brasil), do sector produtivo e empresarial (FREITAS, 2009).

Prendendo-se com esta última dificuldade, acresce — seguramente em Portugal, e também muito provavelmente no Brasil —, a enraizada desconfiança das populações na administração pública e que decorre, quer de experiências anteriores inconsequentes ou manipuladas, quer de um passado recente marcado por regimes autoritários (comum

a ambos os países) que deixaram marcas na forma como interagem os cidadãos com a administração, assim como nas práticas pouco transparentes que tendem a perpetuar-se em máquinas burocráticas criadas sob um paradigma menos democrático e menos aberto à participação (VILLAVÉRDE CABRAL, 2000; BARRETO, 2002).

**Figura 7** – Principais obstáculos no desenvolvimento dos processos de participação, segundo o inquérito aos municípios portugueses (2008)



**Fonte:** Inquérito sobre Participação e Sustentabilidade Local, aplicado aos municípios portugueses em 2008 e 2009 (J. Guerra, 2010, investigação em curso).

É por isso comum, mesmo entre processos mais sustentados quer no espaço, quer no tempo, o relato das dificuldades nos processos de envolvimento e mobilização das populações. A figura 7 é bem elucidativa desta situação, apresentando à cabeça a “falta de interesse das populações em participar”, a que se juntam, também com percentagens elevadas, a “cultura de inércia instalada” e “as exigências irrealistas dos municípios”. Discurso que só em parte corresponde à verdade, sendo vários os indícios de resultados inversos. Estudos recentes apontam, de facto, para um crescente interesse dos cidadãos em participar – e.g., o recurso cada vez maior ao Tribunal Europeu; o avolumar das queixas à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos; os resultados que mostram essa tendência dos vários inquéritos levados a cabo... (SCHMIDT, NAVE e GUERRA, 2005: 29-30).

Se, como já salientámos, um passado recente marcado por regimes autoritários, experiências anteriores manipuladas ou pouco transparentes, assim como uma cultura de inércia instalada podem afastar os cidadãos da participação (em Portugal como no Brasil), também é verdade que a engrenagem burocrática das administrações (locais, regionais, nacionais)

e a desconfiança de muitos políticos relativamente aos processos participativos e ao envolvimento dos cidadãos, em geral fazem parte do mesmo jogo de bloqueios. A mudança terá, forçosamente que surgir de ambos os lados e, como já referimos, a A21L é uma ferramenta ideal para despoletar o processo.

## Conclusões

### 1. Contextos regionais – semelhanças e desajustes

Se o contexto europeu e a dimensão do país tornam Portugal atreito às directrizes europeias, também é verdade que o processo histórico que antecedeu a adesão à então Comunidade Económica Europeia — a revolução de Abril e o fim de quase 50 anos de ditadura — fez coincidir a semântica da Europa e, em geral, tudo o que lhe está associado com a semântica da democracia, da liberdade e, claro, do bem-estar social e da protecção ambiental. Daí o papel que na sociedade portuguesa têm desempenhado iniciativas como as da Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, o Pacto dos Autarcas e a generalidade deste tipo de programas europeus de promoção da

sustentabilidade municipal. Ser deles membro ou signatário é simbolicamente importante porque, de alguma forma, integra o município na “Europa Civilizada”, para usar o mote de uma canção famosa de José Mário Branco.

Assim, e ainda que a Agenda 21 e os seus sucedâneos locais não integrem especificamente directivas e resoluções europeias de transposição obrigatória (como acontece, por exemplo, com as questões da água, ar ou resíduos), a verdade é que a pressão política se faz sentir em simultâneo com a importante possibilidade de aceder a fundos comunitários que, de outra forma, estariam perdidos. O êxito português em termos de A21L que, como verificámos, pode afinal revelar-se bem menos auspicioso, assenta muito nas iniciativas mobilizadoras de influência europeia e nos próprios financiamentos comunitários, em municípios onde houve engenho e à vontade a lidar com as burocracias para lhes aceder.

Internamente, no entanto, a ausência de um programa específico de orientação e apoio que actuasse como dinamizador e facilitador de processos, dificultou a emergência de um número maior de A21L e, consequentemente, determinou a não-avaliação do funcionamento das iniciativas já em curso, coarctando a necessária transparência e também a “limpeza periódica” dos casos de insucesso que sustentam estatísticas enganosas. Nestas últimas décadas, aliás, habituámo-nos a assistir ao contraste entre os impulsos de política ambiental que nos chegam da União Europeia (que vão surtindo os seus efeitos, apesar de tudo) e “os persistentes impasses e bloqueios internos no que diz respeito a processos de implementação política desses compromissos, particularmente quando as iniciativas de implementação estão mais dependentes de recursos internos” (SCHMIDT, NAVE e GUERRA, 2010: 214).

Ora, dadas as expectativas criadas em 1992, as dificuldades portuguesas (e em grande parte também brasileiras) podem justificar-se pela forma como a Agenda 21 foi assumida pelo Governo Central. Não como um programa consistente (com regras e vínculos legais que tornassem claros os procedimentos e obrigatórias as diversas etapas de implementação dos processos), mas apenas como uma vaga aspiração a alcançar, como uma cartilha de intenções sem quais-

quer consequências para o seu não-cumprimento<sup>12</sup>. Juntando-se isto à falta de treino democrático advindo de um passado relativamente recente marcado pelo autoritarismo (nos dois lados do atlântico), não admira que, ao longo destes quase vinte anos, se tenham adiado aspectos cruciais de um modelo de democracia informada e participativa que invista em novos mecanismos e espaços de intervenção cívica, como preconiza a Agenda 21 aprovada na Conferência das Nações Unidas do Rio 92.

Ainda assim, o contexto regional em que se enquadra o Brasil é completamente diferente, e implicará outras pressões e outros anseios. Desde logo, porque o Brasil, no contexto da América do Sul, não é uma economia periférica e dependente; ao contrário, lidera o processo de integração (Mercosul/UnaSul) que, sobretudo se comparado com o europeu, dá ainda os primeiros passos e, por isso, implicará pressões político-económicas bem mais suaves. Acresce a existência — ou, pelo menos, a sua assumpção explícita — de uma Agenda 21 Nacional e sobretudo de uma política oficial direccionada para a promoção das Agendas 21 Locais. Por muitos defeitos que se lhe apontem, este facto faz alguma diferença e possibilita (adivinha-se, deste lado do atlântico), se não melhores e mais sustentáveis iniciativas locais, decerto uma ideia mais próxima da situação real, quer no que se refere à qualidade, quer em relação à taxa de sobrevivência das iniciativas que vão surgindo.

Seja como for, cá como lá, impõem-se mais e melhores meios de informação e diagnóstico que permitam um olhar mais ponderado, a adopção de estratégias mais ambiciosas, maiores ganhos sinérgicos e a emergência de novas iniciativas nos municípios e regiões onde tal ainda não aconteceu.

## 2. O potencial da Agenda 21 local

Nesta perspectiva, seria importante, tanto em Portugal como no Brasil, — como se defende na Carta de Cascais — promover a avaliação coordenada dos processos de implementação (local, regional e nacional) por entidades independentes, bem como a realização de estudos, a produção de dados e a identificação dos processos de A21L mais positivos que possam

servir de referência às iniciativas emergentes. Para tal, será necessário fomentar a formação de técnicos e facilitadores locais que viabilize um acompanhamento e um desenvolvimento essencialmente endógenos dos processos de A21L. Será também preciso promover e fortalecer parcerias e o intercâmbio de experiências e de conhecimentos entre instituições e agentes (locais, regionais, nacionais e internacionais) envolvidos na implementação dessas iniciativas.

O envolvimento nacional que daqui resulta facultaria um maior entrosamento dos agentes na prossecução dos objectivos e, simultaneamente, permitiria uma presença portuguesa e brasileira — com instituições públicas, municípios, associações de municípios, ONGs, grupos empresariais... — mais apoiada em conhecimento e cimentada em experiência nas diversas iniciativas de A21L nas redes internacionais de desenvolvimento sustentável<sup>13</sup>.

A experiência dos últimos anos nos ensinou que a A21L tem um potencial a não descurar, o que também se concluiu noutras paragens (LAFFERTY, 2001; LAFFERTY e MEADOWCROFT, 2001). Quando os processos são desenvolvidos com transparência e seriedade, verifica-se que as conquistas são inúmeras e fazem a diferença: desde aumentar os níveis de confiança entre governantes e governados, até facilitar a implementação e aquiescência pública de políticas e instrumentos da administração local, reforçando-a face à administração central; passando por melhorar a qualidade de vida local, tanto ao nível do bem-estar social, como da (re)apropriação dos espaços públicos, como, ainda, do exercício de uma cidadania mais pró-activa e eficaz assente em sentimentos de pertença e de identidade local. Em suma, contribuem para o desenvolvimento local, através da dinamização sinérgica das interacções entre os vários parceiros em presença (*stakeholders*) nas comunidades locais. Uma autêntica “revolução silenciosa”, poderíamos dizer.

Num momento de transição em que, como referimos atrás, não vai ser possível manter os actuais níveis de crescimento económico baseado na exploração dos recursos naturais, nem expandir o modelo de consumo ocidental a que aspiram (com todo o direito) as populações das economias emergentes, o

desafio é enorme. Mesmo com a preciosa ajuda da tecnologia, se não quisermos cair no autoritarismo cientificamente caucionado, ou nalgum perigoso despotismo esclarecido, vai ser necessário renovar os processos de democratização — onde a escala local assumirá uma definitiva relevância.

Como refere Tim Jackson em “Prosperity Without Growth”, aproximando-nos (a mal ou a bem) do “fim da era da irresponsabilidade” — a tal ‘era’ que pressupunha recursos infinitos —, a prosperidade decorre, em grande parte, da capacidade dos cidadãos para intervir e para participar na coisa pública, implicando isto, uma atenção acrescida aos recursos humanos e sociais disponíveis e que são indispensáveis para levar a efeito qualquer política ou instrumento político de intervenção local. Nesta perspectiva, assumindo-se que cidadãos mais capazes e mais interventivos podem ajudar a promover comunidades mais resilientes e melhor preparadas para enfrentar os choques económicos presentes e futuros (sobretudo os que inevitavelmente decorrerão da transição para uma sociedade pós-carbono), urgem políticas específicas que, como as A21L, promovam a participação (JACKSON, 2009: 105 e seguintes). Nomeadamente, na criação e na protecção da partilha dos espaços públicos; na facilitação e/ou criação de condições de acesso à aprendizagem e à aquisição de competências ao longo da vida e, principalmente, no assegurar de um lugar de maior responsabilidade aos cidadãos e às comunidades no planeamento das cidades e nos processos de tomada de decisão.

A A21L posiciona-se, assim, como um instrumento valioso não apenas no âmbito das comunidades, mas também no plano global, contribuindo para reencontrar um caminho que reintegre o local no quotidiano e, com base nos recursos endógenos, potencie uma prosperidade que não equivalha, necessariamente, a crescimentos inúteis e a desequilíbrios ambientais globais.

### 3. Uma agenda para a Agenda?

Importaria, por isso, consolidar os resultados que, apesar de tudo, se alcançaram e promover os factores que mais se têm vindo a mostrar determinantes para o êxito das iniciativas de A21L:



- a. Comprometer e envolver o poder político com legitimidade necessária para fazer vingar a vontade de partilha (do poder de decisão) com as populações; para caucionar informação e procedimentos claros e transparentes e para garantir que o processo deliberativo levará em linha de conta os resultados da discussão, da auscultação pública e das aspirações dos cidadãos.
- b. Acautelar a viabilidade dos processos de A21L para além dos mandatos dos executivos municipais procurando, para tal, um envolvimento duradouro e abrangente das forças políticas e cívicas locais em presença.
- c. Actuar de maneira proactiva, para além do cumprimento dos compromissos legais ou oficiais assumidos pelas diferentes administrações locais. Uma A21L deve ser vista, sobretudo, como um processo contínuo que dificilmente se esgota num caderno de encargos assumido para garantir financiamentos. É necessário acautelar resultados consequentes que impliquem mudança nas iniciativas de base local e, também, nas práticas governativas pouco abertas à participação por demais arreigadas nos vários níveis da administração.
- d. Estimular os valores e a cultura local num mundo progressivamente mais globalizado. O enfoque nas questões locais e no envolvimento das populações nos processos de decisão sobre temáticas que mais se relacionam com o seu quotidiano e as suas condições de existência mais imediatas permite valorizar a diferença e a autenticidade, sem que tal implique ignorar os processos globais a que, actualmente, todos estamos sujeitos.
- e. Desenvolver uma agenda inclusiva que envolva todos os cidadãos, tendo por base a justiça social, bem como o apoio às empresas locais e à criação de emprego, de forma a garantir uma prosperidade local consistente, baseada em práticas sustentáveis.

Não se trata de ousar propor uma agenda para a “Agenda de 2012”! Mas, dado que os objectivos

da próxima Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável<sup>14</sup> definiram já como uma prioridade explícita as questões da governança e uma renovada arquitectura institucional para o desenvolvimento sustentável e, dado que actualmente é possível contar com meios de informação e comunicação que, como seria inconcebível há 20 anos atrás, possibilitam um trabalho em rede global e transversal a todos os actores intervenientes — autoridades locais, organizações da sociedade civil, empresas..., não será demais lembrar e reforçar o potencial de mudança que encerra um instrumento como a Agenda 21 Local.

(Recebido para publicação em novembro de 2010.  
Aceito em janeiro de 2011)

### Notas

- 1 Tratando-se de um conceito polissémico há muitas outras designações alternativas. A designação mais consensual e mais disseminada do conceito de desenvolvimento sustentável é, no entanto, a que foi apresentada em 1987 pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, no seminal Relatório Brundtland, “desenvolvimento que dê resposta às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades” (CMAD, 1987: 54).
- 2 Segundo o último PNUD (2010), o Índice de Desenvolvimento Humano situa Portugal na cauda do grupo dos países com “IDH muito elevado”. O Brasil, por seu turno, situando-se no grupo imediatamente anterior, com “IDH elevado”, apresenta uma tendência para uma subida continuada.
- 3 Portugal procedeu à ratificação da Convenção de Aarhus pelo Decreto do Presidente da República nº 9/2003, de 25 de Fevereiro. Quanto ao Brasil, por ocasião do Congresso Internacional “O novo no direito ambiental por Michel Prieur” (São Paulo, 2010), foi aprovada por unanimidade a *Carta de São Paulo* que defendia a adopção e ratificação da Convenção pelo país. O documento foi enviado, em forma de “requerimento de compromisso pessoal”, aos candidatos ao cargo de Presidente da República (eleições a decorrer na altura), esperando-se que o vencedor venha a dar andamento ao processo de ratificação.
- 4 Trata-se, neste caso, de uma pesquisa “institucional e de registos administrativos da gestão pública munici-



- pal (...) composta de um questionário de gestão (corpo principal) e suplementos temáticos” (CARVALHO, 2010).
- 5 Não existindo nenhuma política, nem instituição oficial de promoção / implementação da A21L em Portugal, os dados decorrem, basicamente, de informação enviada voluntariamente pelos municípios para o Portal *on-line* dedicado à A21L. As diferenças nas formas e nos instrumentos de recolha de dados implicam, como veremos, um cuidado acrescido na sua leitura e interpretação e, sobretudo, na sua comparação.
  - 6 Lançada em 1996, em Aalborg, Dinamarca, a *Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis* procura incentivar a reflexão sobre a sustentabilidade do ambiente urbano, o intercâmbio de experiências, a difusão das melhores práticas no plano local e o desenvolvimento de recomendações que procuram influenciar as políticas ao nível da União Europeia e ao nível local.
  - 7 Documentos que resultam do desenvolvimento da Campanha Europeia de Vilas e Cidades Sustentáveis, cujo percurso se iniciou em Aalborg (Dinamarca) em 2004.
  - 8 Para além das regionais intercalares contam-se, como marcos importantes, 6 encontros magnos que passaram por Aalborg (1994), Lisboa (1996), Hanôver (2000), Aalborg (2004), Sevilha (2007) e Dunquerque (2010). Em todas elas foram produzidos documentos importantes para o desenrolar da Campanha, destacando-se a “Carta” e os “Compromissos de Aalborg”.
  - 9 Convém ter presente que só a cidade de São Paulo, com mais de onze milhões de habitantes, ultrapassa a população total de Portugal que se situa em cerca de dez milhões.
  - 10 Se em 2002 o Nordeste liderava quase com 70% do total de A21L brasileiras, o Centro-Oeste e o Norte apresentavam os valores mais baixos (3,2% e 3,9% respectivamente) e o Sudeste com 15,9%, em conjunto com o Sul (7,7%) encontravam-se numa posição intermédia que, aliás, ainda se mantém.
  - 11 Há outro indicador que aponta no mesmo sentido. O Alentejo (região que apresenta os maiores índices de despovoamento e envelhecimento e, simultaneamente, dos mais baixos índices de desenvolvimento económico) apresenta, curiosamente, valores próximos do Nordeste no que diz respeito à proporção dos seus municípios com A21L. O Nordeste, em 2002, apresentava uma taxa de 63,8%; o Alentejo, em 2006, quando do lançamento da Agenda 21 Local do Norte Alentejano, atingia 60,3%.
  - 12 Não descuramos, aqui, o facto de o Brasil ter implementado uma Agenda 21 Nacional e disponibilizado meios de financiamento, ao contrário de Portugal, como cremos ter ficado claro.
  - 13 Teses já defendidas pelos autores na Carta de Cascais, documento que rematou a I Conferência Nacional Sobre Agenda 21 Local (Estoril, Cascais, 2010), <http://www.cascaisenergia.org/Carta-de-Cascais.aspx?ID=4076>.
  - 14 Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development Rio+20, 2010

### Referências Bibliográficas

AAVV (1994), *Carta das cidades europeias para a sustentabilidade – Carta de Aalborg*, Aalborg, I Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis.

AAVV (2004), *Compromissos de Aalborg – AALBORG+10 inspirando o futuro*, Aalborg, IV Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis.

BATISTA, Pedro Ivo (2003), “Agenda 21 como instrumento de construção de sociedades sustentáveis”, in, Hermanns, Klaus e Miguel Macedo (orgs.), *Agenda 21 Local: Experiências da Alemanha, do Nordeste e Norte do Brasil*, Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer, pp. 13-22.

BARRETO, António (2002), “A participação cívica e política e a evolução da sociedade portuguesa”, in AAVV, *Actas dos VIII Cursos Internacionais de Verão de Cascais* (2 a 7 de Julho de 2001). Cascais, Câmara Municipal de Cascais, 1, pp. 45-60.

BROWN, Lester R. (1981), *Building a sustainable society*. Washington, Worldwatch Institute.

CMAD (1987), *O nosso futuro comum: relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento*, Lisboa, Meribérica.

CNADS (2003), *Reflexão sobre o acesso à informação, a participação pública nos processos de tomada de decisão e o acesso à justiça*. Lisboa: CNADS – Fundação Calouste Gulbenkian.

CNUAD (1992), *Agenda 21 – Documento da Conferência das Nações Unidas sobre o ambiente e desenvolvimento (versão portuguesa)*. Lisboa, IPAMB.

- CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de (2010), “Agenda 21 Local segundo as estatísticas da MUNIC”, apresentado na *4th Urbanviro International Seminar on Environmental Planning and Management*, NITERÓI 2010 – *Sustainable cities for the new millennium*, 18-21 de Outubro – Niterói/RJ – Universidade Federal Fluminense.
- CRESPO, Samyra (1998), “Desenvolvimento Sustentável: as ONG’s devem se engajar na elaboração das agendas 21 locais”, *Revista Proposta*, 77.
- Directorate of environment and Local Authorities of Council of Europe (1998), *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Strasbourg, Council of Europe.
- DODDS, Felix *et al* (2002), *Post Johannesburg – The Future of the UN Commission on Sustainable Development* - Paper 9, Londres, Stakeholder Forum for Our Common Future
- DRYZEK, John S. (1996), “Foundations for environmental political economy: The search for Homo Ecologicus?”, *New Political Economy*, 1 (1), pp.27-40.
- FREITAS, José Vicente de (2009), “Avaliação da implementação da Agenda 21 Local no Brasil”, apresentado em *GLOCAL 2009 – Conferência Nacional sobre a Agenda 21 Local e Sustentabilidade*. Estoril-Cascais, 23 e 24 de Setembro.
- GOMILA, Maria Francesca (2000), “La Agenda 21 Local en Europa: Un análisis comparado” in Font, Nuria & Joan Subirats (eds.) *Local Y sostenible: la Agenda 21 Local en España*. Barcelona: Icaria Editorial, pp. 29-64.
- GUERRA, João (2009), “Sustentabilidade e participação. O papel dos executivos municipais no envolvimento das populações”. *Espacio Abierto*, 18(4), pp. 605-625.
- GUERRA, João (2010), “Agenda 21 Local e sustentabilidade participada: pistas e reflexões sobre processos participativos de Cariz Municipal”, Comunicação apresentada na *GLOCAL 2010 – Conferência Internacional de Agenda 21 e Sustentabilidade Local*, Gondomar, 20 a 22 de Outubro.
- ICLEI (2002), *Second Local Agenda 21 Survey*. Nova York, United Nations Secretariat for the World Summit on Sustainable Development / International Council for Local Environmental Initiatives, [http://www.iclei.org/documents/Global/final\\_document.pdf](http://www.iclei.org/documents/Global/final_document.pdf)
- IUCN (1980), *World conservation strategy: living resource conservation for sustainable development*, Gland, International Union for conservation of Nature – IUCN.
- IVANOVA, Maria (2007), “Moving forward by looking back: learning from UNEP’s History”, in Swart, Lydia & Estelle Perry (eds.) *Global environmental governance: perspectives on the current debate*. New York, Center for UN reform education, pp.26-47.
- IVANOVA, Maria (2009) “The global environmental governance project – global environmental governance in the 21st Century: Way Ahead Wide Open”, Report from the *global environmental governance Forum: Reflecting on the past, moving into the future*, June 28-July 2, Glion, Switzerland.
- JACKSON, Tim (2009), *Prosperity Without Growth – the Transition to a sustainable economy*. Londres, Sustainable Development Commission.
- KAHLER, Miles (2004), “Global governance redefined: revised version”, paper presented at the *Conference on globalization, the State, and society*. Washington University School of Law, St. Louis.
- KEMP, René, Saeed Parto, e Robert B. Gibson (2005) “Governance for sustainable development: moving from theory to practice”, *International Journal of Sustainable Development*, v. 8, nº 1/2, pp.12–30.
- LAFFERTY, William (ed.) (2001), *Sustainable Communities in Europe*. Londres: Earthscan Publications.
- LAFFERTY, William e James Meadowcroft (2001), *Implementing sustainable development: strategies and initiatives in high consumption societies*. Oxford: Oxford University Press.
- LEONARD, Eric (2005), *The onset of global governance: international relations theory and the International Criminal Court*, Hampshire, Ashgate.

NEWTON, Tim e George Harte (1997) “Green business: Technician Kitsch?”, *Journal of Management Studies*, 34 (1), pp.75-98.

Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development (2010), *Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as an analysis of the themes of the Conference - Report of the First session to Secretary-General*. Nova Iorque, Organização das Nações Unidas.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

SCHMIDT, Luísa (2008) “Ambiente e política ambiental: escalas e desajustes” in Cabral, Manuel Villaverde, Karin Wall, Sofia Aboim, Filipe Carreira da Silva (orgs.), *Itinerários: a investigação nos 25 anos do ICS*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

SCHMIDT, Luísa, Joaquim Gil Nave e João Guerra (2005), *Autarquias e desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local e novas estratégias ambientais*. Porto: Fronteira do Caos Editora.

SCHMIDT, Luísa, Joaquim Gil Nave e João Guerra (2006), “Who’s afraid of Local Agenda 21? Top-down and bottom-up perspectives on local sustainability” *International Journal of Environment and Sustainable Development*, 5 (2), pp.181-198.

SCHMIDT, Luísa, Joaquim Gil Nave e João Guerra (2010), *Educação ambiental: balanço e perspectivas para uma Agenda mais sustentável*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

SHAH, Anwar (2007), *Public sector, governance and accountability series – participatory budgeting*. Washington DC, The World Bank.

SINTOMER, Yves, Carsten Herzberg e Anja Rocker (2008), “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), pp. 164–178.

UNECE (1998), Convention on access to information, public participation in Decision-Making and access to justice in Environmental Matters, Aarhus, United Nations Economic Commission for Europe – Committee on Environmental Policy.

VILLaverde CABRAL, Manuel (2000), “O exercício da cidadania política em Portugal”, in Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e João Freire (orgs.), *Atitudes Sociais dos Portugueses: trabalho e cidadania*. Lisboa: ICS/ISSP, pp. 123-162.

VIOLA, Eduardo e Hector Leis (1991), “Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo”, in, Hector Leis (org) *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Vozes.

VOS, Robert O. (2007). “Perspective defining sustainability: a conceptual orientation”, *Journal of Chemical Technology and Biotechnology*, 82, 334-339.

ZACCAÏ, Edwin (2009), “Développement durable: l’idéologie du XXI<sup>e</sup> siècle”, *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, 14, - Idéologies – le retour de flamme [[http://www.scienceshumaines.com/ideologies-2c-le-retour-de-flamme\\_fr\\_338.htm](http://www.scienceshumaines.com/ideologies-2c-le-retour-de-flamme_fr_338.htm)]

ZEIJL-ROZEMA, Annemarie Van, Ron Cörvers & René Kemp (2007), “Governance for Sustainable Development: A Framework”, Apresentado em *Amsterdam Conference on “Earth System Governance: theories and strategies for sustainability”*, 24-26 May.